

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ062803

TRIBUNAL SUPREMO*Sentencia 1736/2017, de 15 de noviembre de 2017**Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)**Rec. n.º 1857/2015***SUMARIO:**

Financiación autonómica. Liquidación de recursos del Sistema Financiero y participaciones en Fondos de Convergencia para determinar la participación en el Fondo de Competitividad de 2011. Principio de transparencia. Motivación. Congruencia. El sistema de financiación autonómica establecido por la Ley 22/2009 crea una financiación adicional consistente en dos fondos de convergencia autonómica, el fondo de competitividad y el de cooperación. El Fondo de Competitividad tiene la finalidad de, mediante fondos adicionales del Estado, reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre comunidades, al mismo tiempo que se incentiva la autonomía y la capacidad fiscal en todas y cada una de ellas y se desincentiva la competencia fiscal a la baja; mediante este Fondo se pretende garantizar que aquella Comunidad cuyos recursos por habitante ajustado proporcionados por el nuevo modelo previos a la aplicación de este Fondo sean inferiores a la media, teniendo en cuenta la capacidad fiscal de las comunidades autónomas, vean incrementados dichos recursos con arreglo a las reglas de funcionamiento de este Fondo. El Fondo de Cooperación, se crea asimismo con recursos adicionales del Estado para complementar el Sistema de Financiación en la mejora del Estado de Bienestar y cumpliendo con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta. Se trata así de dos fondos que, aunque nominal y conceptualmente diferenciados, bien pueden considerarse complementarios; y no sólo porque ambos integran la categoría de «fondos de convergencia autonómica» sino porque la regulación legal los interrelaciona, de manera que los recursos percibidos por una Comunidad Autónoma con cargo a uno de ellos se computa o incide a la hora de cuantificar la cantidad a percibir por el otro. En el proceso de instancia la Junta de Andalucía argumentaba que la metodología aplicada por el Ministerio es incorrecta al tomar en consideración la participación de las comunidades autónomas en el Fondo de Cooperación a efectos del cumplimiento del objetivo del Fondo de Competitividad; y que al proceder de ese modo quedan desvirtuados los objetivos de los fondos de convergencia autonómica. Y por esa misma línea argumental discurre el motivo de casación, señalando la Junta de Andalucía que la Ley nunca mezcla los dos fondos de convergencia pues el Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad atienden a objetivos diferentes. Estas afirmaciones chocan, sin embargo, con la redacción de los preceptos legales que regulan la materia. En definitiva, no se cuestiona que en el ejercicio 2011 Andalucía estuviese comprendida en uno de los supuestos previstos en la norma para ser beneficiaria del Fondo de Competitividad, pues cumplía la condición señalada en el artículo 23.4.a) de la Ley 22/2009. Pero el cumplimiento de esta condición -o de cualquier otra de las que se enumeran en los restantes apartados del artículo 23.4- no exime de la obligada observancia de los preceptos que regulan el reparto de los fondos de convergencia autonómica, incluido, claro es, el artículo 23.5 de la Ley 22/2009. Y de la aplicación de este precepto es de donde resulta que Andalucía había alcanzado ya el objetivo del Fondo de Competitividad, por lo que no debía recibir más fondos por este concepto.

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 2, 24, 40, 156 y 157.

Código Civil, art. 3.

Ley Orgánica 8/1980 (LOFCA), art. 2.

Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 63.

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 33, 44, 67.1, 139.2.

Ley 1/2000 (LEC), art. 218.

Ley Orgánica 2/2007 (reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía), arts. 175.2 d) y f), 176 D).9 y 183.1.

Ley 22/2009 (Sistema de Financiación Autonómico), arts. 22, 23 y 24.

PONENTE:

Don Eduardo Calvo Rojas.

SENTENCIA

En Madrid, a 15 de noviembre de 2017

Esta Sala ha visto La Sala constituida por los Excmos. Sres. Magistrados relacionados al margen ha visto el recurso ha visto el recurso de casación nº 1857/2015 interpuesto por la JUNTA DE ANDALUCÍA, representada y asistida por el Letrado de sus servicios jurídicos, contra la sentencia de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 30 de marzo de 2015 (recurso contencioso-administrativo 321/2014). Se ha personado en las actuaciones como parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y asistida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

ANTECEDENTES DE HECHO**Primero.**

La representación de la Junta de Andalucía interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 8 de septiembre de 2013 de la Secretaría General de la Coordinación Autonómica y Local, por delegación del Secretario de Estado de Administraciones Públicas, por la que se desestima el requerimiento efectuado por la Junta de Andalucía, en base a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 29/98 , para que se revise el acto de la Secretaría General que determinó la liquidación de los recursos del Sistema Financiero del año 2011 de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica del año 2011 en aras a determinar su participación en el Fondo de Competitividad de 2011.

La Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 30 de marzo de 2015 (recurso contencioso-administrativo 321/2014) en la que se desestima el recurso con imposición de la costas a la parte recurrente.

Segundo.

Como antecedentes del caso, el fundamento jurídico de la sentencia deja reseñado lo siguiente:

<< (...) Con fecha 5 de julio de 2013, se recibió en la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas escrito de la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, remitiendo el documento de liquidación de los recursos del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica regulados en la Ley 22/2009, correspondiente al ejercicio 2011.

En dicho documento se cuantifica un importe de 463.396.000,30 € en concepto de participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el Fondo de Cooperación pero no se cuantifica importe alguno en concepto de participación en el Fondo de Competitividad.

Con fecha 16 de septiembre de 2013 se formula requerimiento a fin que se determinara a Andalucía como beneficiaria y por tanto perceptora del Fondo de Competitividad y se procediera a la práctica de la liquidación de dicho Fondo para 2011 por un importe de 347.950.000,50 €.

Por resolución de fecha 8 de octubre de 2013, se desestima dicho requerimiento (...).

El argumento en el que basa dicha desestimación es que conforme a lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 23 de la Ley 22/2009 , " Cuando el índice que resulta de dividir la financiación homogénea de la Comunidad Autónoma por habitante ajustado, una vez adicionada su participación en los Fondos de Convergencia autonómica,

por la financiación homogénea por habitante ajustado media, alcance el índice de capacidad fiscal con el límite establecido en Ley, o la unidad en el supuesto de ser el índice de capacidad fiscal menor que 1, la Comunidad Autónoma habrá alcanzado el objetivo del Fondo de Competitividad, en ese año, no recibiendo más fondos por este concepto.

" Las CC.AA beneficiarias se concretan en el artículo 23.3 y 4 como aquellas CC .AA cuya financiación per cápita ajustada sea inferior a la media o a su capacidad fiscal; sin embargo es el apartado 5º el que recoge cómo debe procederse para repartir el Fondo de Competitividad. Por un lado en el apartado 4º del artículo se condiciona el carácter de beneficiaria al hecho de que el índice que resulta su financiación homogénea por habitante ajustado respecto a la financiación homogénea por habitante ajustado media, sea inferior a 1 o a su capacidad fiscal en función de su población ajustada relativa; sin embargo, por otro lado, la satisfacción del objetivo de fondo y la consiguiente no percepción de más fondos por este objetivo del fondo y la consiguiente percepción de más fondos por este concepto desde tal cumplimiento, se vincula al índice que resulta de dividir la financiación homogénea de la Comunidad Autónoma por habitante ajustado, una vez adicionada su participación en los Fondos de Convergencia Autonómica, por la financiación homogénea por habitante ajustado media tal y como se prevé en el artículo 23.5.

Por tanto, las beneficiarias determinadas según los apartados 3 y 4 serán partícipes en el fondo en tanto que los índices señalados en el artículo 23.5 sean inferiores a la unidad o a la capacidad fiscal relativa de la Comunidad. La clave reside en que el índice del artículo 23.5 considera junto a los recursos financieros proporcionados por el sistema, tanto las participaciones en el Fondo de Cooperación como los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal de la Comunidad Autónoma de Canarias, tal y como se constata en los datos de la columna 1 del Cuadro 2.2.4.1 del documento que recoge la liquidación de 2011; sin embargo estos importes, se incluyen en los datos de la columna 4 del Cuadro 2.2.3 que son los datos esgrimidos por la Comunidad para justificar su pretensión pero que las razones ya expuestas no pueden hacerse valer para tal fin."

"En base a esto, teniendo en cuenta la financiación proporcionada por le nuevo modelo, el índice de financiación del artículo 23.5 de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011 antes del reparto del Fondo de Competitividad es de 1,0065 y su índice de capacidad fiscal es del 0,9565 motivo por el cual la Comunidad no participa en el reparto del Fondo."

"Por ello, siguiendo el dictado del artículo 23.5 de la Ley, teniendo en cuenta que el índice que resulta de dividir la financiación homogénea de la Comunidad Autónoma por habitante ajustado, una vez adicionada su participación en los Fondos de Convergencia Autonómica (Fondo de Cooperación), por la financiación homogénea por habitante ajustado media (1.0065), alcanza el índice de capacidad fiscal con el límite establecido en la Ley (0.9565), o la unidad en el supuesto de ser el índice de capacidad fiscal menor que "1", la Comunidad autónoma ha alcanzado el objetivo del Fondo de Competitividad en este año, y por tanto, no recibe fondos por este concepto">>.

Los argumentos de impugnación que esgrimía la Junta de Andalucía en el proceso de instancia los sintetiza el fundamento jurídico segundo de la sentencia en los siguientes términos:

<< (...) SEGUNDO: La parte recurrente basa su recurso en los siguientes argumentos:

La Comunidad Autónoma de Andalucía se encuentra comprendida en el supuesto prevenido en el artículo 23.4.a) y por tanto beneficiaria del Fondo de Competitividad para el ejercicio 2011, como así lo estima inicialmente la liquidación impugnada, si bien posteriormente por un error en la aplicación de la metodología establecida en los artículos 22 a 24 de la Ley 22/2009 , no la considera participe en el Fondo de Competitividad, pues interpreta y aplica lo dispuesto en el párrafo segundo del número quinto del artículo 23, de modo que primero determina que es beneficiaria del Fondo de Convergencia previsto en el artículo 24, y como consecuencia de ello, la financiación homogénea por habitante ajustado media, alcanza el índice de capacidad fiscal con el límite establecido en Ley, o la unidad en el supuesto de ser el índice de capacidad fiscal menor que 1, la Comunidad Autónoma habrá alcanzado el objetivo del Fondo de Competitividad, en ese año, no recibiendo más fondos por este concepto.

Reconoce como beneficiaria del Fondo de Competitividad a otras CC.AA pero no determina cuáles son.

La consideración del Fondo de Cooperación para la determinación del cumplimiento del objetivo del Fondo de competitividad y del límite a los recursos que las CCAA puedan percibir del mismo cuando ambos fondos atienden a objetivos diferentes.

Incumplimiento y vulneración del Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera para la Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, que no considera los Recursos del Fondo de Cooperación como financiación para el cumplimiento del objetivo del Fondo de Competitividad, sino que diferencia claramente ambos Fondos>>.

La Sala de instancia fundamenta la desestimación del recurso por las razones que se exponen en los fundamentos tercero a sexto de la sentencia, cuyo contenido es el siguiente:

<< (...) TERCERO: El problema planteado se reduce a una cuestión de interpretación del artículo 23 y en concreto de su número 5º párrafo segundo que establece una norma de aplicación de los fondos, y que la parte actora considera que no debe condicionar su interpretación, a la obtención del beneficio de participación en los Fondos de Competitividad, al tratarse de dos fondos distintos con finalidades diferentes, y que la participación en el Fondo de Convergencia, de Cooperación en este caso, no debe tenerse en cuenta al tiempo determinar las condiciones para poder hacerlo en los fondos de Competitividad.

CUARTO: No se discute que la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el ejercicio 2011, reúna los requisitos para ser beneficiaria del Fondo de Competitividad, por estar comprendida en el caso previsto en el apartado a) del artículo 23.4 de la Ley 22/29009 .

Pero no basta con que concurren los requisitos para ser beneficiarios de este Fondo, pues en el artículo 23.5 párrafo segundo, se establece un requisito más para poder participar de dicho Fondo; no basta con ser beneficiario, sino además se requiere, para participar en el mismo, que cuando la Comunidad Autónoma sea partícipe de otros Fondos de Convergencia, la adicción de esta participación, el índice que resulte de dividir la financiación homogénea de la Comunidad autónoma por habitante ajustado, una vez adicionada su participación en los Fondos de Convergencia autonómica, por la financiación homogénea por habitante ajustado media, alcance el índice de capacidad fiscal con el límite establecido en Ley, o la unidad en el supuesto de ser el índice de capacidad fiscal menor que 1; la Comunidad Autónoma habrá alcanzado el objetivo del Fondo de Competitividad, en ese año, no recibiendo más fondos por este concepto.

Por tanto, solo cuando la suma de la obtención de la participación en Fondos de Convergencia a la financiación homogénea de la Comunidad autónoma por habitante ajustado no supere la unidad o el límite fijado por Ley, podrá participar en dicho Fondo de Competitividad.

QUINTO: Esta conclusión a la que se llega, es consecuencia de la aplicación de las normas de interpretación contenidas en el Código Civil, recogidas en su artículo 3.1 las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras en relación con el contexto los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social en que habían de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu finalidad de aquellas.

El primer criterio de interpretación que debe aplicarse es el literal, y de la simple lectura del párrafo que nos ocupa queda clara la exigencia de este nuevo requisito que exige la adicción de las distintas participaciones en los Fondos de Convergencia para obtener un índice máximo ajustado a la Ley; pero además no debe olvidarse que establece un nuevo modelo de financiación, en el que ya no prima la financiación de los servicios públicos esenciales o fundamentales de salud, enseñanza sino que se trata que todos los servicios públicos, puedan ser prestados en un plano de igualdad por todas las Comunidades Autónomas.

SEXTO: Alega, por último la parte actora que esta interpretación es contraria al espíritu y letra del Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera para la Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Pero no es así, del citado Acuerdo se desprende que fija el marco que luego desarrolla la Ley al disponer "Este fondo se repartirá anualmente entre las Comunidades Autónomas con financiación per cápita inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa, con los límites que establezca la correspondiente Ley". El límite aparece precisamente fijado en ese apartado 5 del artículo 23, por lo que ninguna vulneración se advierte del Acuerdo invocado.

En el mismo sentido se manifiesta la sentencia de la Sala homónima del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 22 de diciembre de 2014 >>.

Por todo ello la Sala de la Audiencia Nacional desestima el recurso contencioso-administrativo.

Tercero.

Notificada la sentencia a las partes, preparó recurso de casación contra ella la Junta de Andalucía, que luego formalizó la interposición de su recurso mediante escrito presentado el 15 de julio de 2015 en el que se

formulan tres motivos de casación, el primero al amparo del artículo 88.1.c/ de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa y los dos restantes invocando el artículo 88.1.d/ de la misma Ley . El enunciado y contenido de estos motivos es el siguiente:

1.- Incongruencia omisiva y falta de motivación de la sentencia, con infracción de los artículos 218.1 , 2 y 3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y artículos 33 y 67.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa , en relación con el artículo 24 de la Constitución .

Sostiene la recurrente que la Sala sentenciadora no explica por qué existiendo un régimen legal claro y exhaustivo, invocado por esta parte y esencialmente recogido en los artículos 22 , 23 y 24 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre , por la que se regula el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, no se procede a actuar, por parte de la Administración demandada, dando efectivo cumplimiento a las determinaciones contenidas en dicho precepto, viniendo, por el contrario, a aplicar una metodología que priva de efectos al régimen legal aplicable. La sentencia, en el fundamento jurídico tercero simplifica hasta reducir el problema a la práctica inexistencia, como si todo fuera, exclusivamente, una cuestión de la interpretación aislada de un apartado de la norma, el número 5 del artículo 23, cuando, muy al contrario, ésta parte lo que denunciaba era la inaplicación de toda una metodología contenida en los artículos 22 a 24 y, especialmente, en los distintos apartados del artículo 23, que, sistemáticamente, abordaban la metodología para determinar la participación en el Fondo que nos ocupa, y así esta parte denunciaba la falta de determinación previa de las Comunidades Autónomas beneficiarias del Fondo de Competitividad, como exige el apartado 4 del artículo 23 de la Ley 22/2009 , y en lugar de razonar por qué esto no es obligado o necesario, simplifica su razonamiento y en una interpretación aislada del apartado 5 del precepto, elude el razonamiento de por qué no se aplican la totalidad de los apartados del precepto.

Asimismo, afirma la recurrente, la sentencia incurre en falta de motivación para desestimar la pretensión de que a tenor de los preceptos que invocábamos, los Fondos de Competitividad y Cooperación, aunque ambos sean Fondos de Convergencia, son diferentes y no pueden ser "mezclados", como se hace en las resoluciones impugnadas, y en virtud de la metodología que se ha aplicado a la hora de practicar la liquidación definitiva del Fondo de Competitividad.

2.- Infracción de los artículos 22 , 23 y 24 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre , por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, en relación con el Acuerdo 6/2009 de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera para la Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía; todo ello en conexión con el artículo 3 del Código Civil y el artículo 63 de la Ley 30/1992 .

La Junta de Andalucía alega que aunque la sentencia señala en su fundamento jurídico cuarto que: " no se discute que la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2011, reúna los requisitos para ser beneficiada del Fondo de Competitividad, por estar comprendida en el caso previsto en el apartado a) del artículo 23.4 de la Ley 22/2009 ", la Sala de instancia considera, sin embargo, que no basta con reunir este requisito para ser beneficiario y que no le corresponde percibir fondos (del Fondo de Competitividad) por este concepto. Para llegar a esta conclusión, la sentencia incurre en la infracción de todo el cuerpo normativo que citamos, ya que, aunque reconoce que Andalucía cumple la primera de las condiciones que establece el apartado 4 del artículo 23 y que está contenida en la letra a) del mismo: "a) El índice que representa su financiación homogénea por habitante ajustado respecto a la financiación homogénea por habitante ajustado media, sea inferior a 1.", lleva a cabo una interpretación del precepto que viene a dejar sin aplicación lo que tal reconocimiento implica.

3.- Infracción del principio de transparencia así como de los artículos 2 , 40 , 156 y 157 de la Constitución ; 175.2.d/ y f/, 176.D.9 y 183.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y artículo 2, apartados b / y e/ de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas .

Según la Junta de Andalucía la sentencia recurrida incurre en la infracción de las normas citadas al aplicar una interpretación de los preceptos de la Ley 22/2009 contraria al sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, dando con ello lugar a una merma de recursos, con incidencia directa en el nivel de prestación de los servicios públicos traspasados por el Estado y que son financiados a través del Sistema de Financiación de las CCAA regulado en el Título I de la Ley 22/2009 y, complementariamente, a través del Fondo de Competitividad, produciendo efectos negativos en la consecución de la igualdad entre CCAA en la financiación de sus necesidades, en la solidaridad interterritorial y en el equilibrio financiero, así como en el crecimiento en términos de renta y de riqueza y en el objetivo de transparencia.

Termina el escrito de la Junta de Andalucía solicitando que se case la sentencia recurrida, se anule la resolución impugnada y se declare el derecho de la Junta de Andalucía a percibir una liquidación y pago por la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el Fondo de Competitividad correspondiente al ejercicio 2011 por importe de 347.950.000,50 euros.

Cuarto.

Mediante providencia de la Sección Primera de esta Sala de 14 de septiembre de 2015 se acordó la admisión del recurso de casación, así como la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera conforme a las reglas de reparto de asuntos.

Quinto.

Recibidas las actuaciones en esta Sección Tercera, por diligencia de ordenación de 30 de septiembre de 2015 se acordó dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que en el plazo de treinta días formalizase su oposición, lo que llevó a cabo la representación procesal de la Administración del Estado mediante escrito presentado el 4 de noviembre de 2015 en el que expone las razones de su oposición a los motivos de casación formulados y termina solicitando la desestimación del recurso de casación con imposición de las costas a la recurrente.

Sexto.

Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose finalmente al efecto el día 7 de noviembre de 2017, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

El presente recurso de casación nº 1857/2015 lo interpone la representación procesal de la Junta de Andalucía contra la sentencia de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 30 de marzo de 2015 (recurso 321/2014) en la que se desestima recurso contencioso-administrativo que la referida Administración autonómica dirigió contra la resolución de 8 de septiembre de 2013 de la Secretaria General de la Coordinación Autonómica y Local, por delegación del Secretario de Estado de Administraciones Públicas, por la que se desestima el requerimiento efectuado por la Junta de Andalucía, en base a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 29/98 , para que se revise el acto de la Secretaría General que determinó la liquidación de los recursos del Sistema Financiero del año 2011 de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica del año 2011 en aras a determinar su participación en el Fondo de Competitividad de 2011.

En el antecedente segundo han quedado reseñadas las razones que se exponen en la sentencia recurrida para fundamentar la desestimación del recurso contencioso-administrativo. Procede entonces que entremos a examinar las cuestiones suscitadas en los motivos de casación que formula la Junta de Andalucía, cuyo contenido hemos resumido en el antecedente tercero.

Segundo.

En el primer motivo de casación se alega la incongruencia omisiva y falta de motivación de la sentencia, con infracción de los artículos 218.1 , 2 y 3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y artículos 33 y 67.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , en relación con el artículo 24 de la Constitución .

Sostiene la recurrente que la Sala sentenciadora no explica por qué, existiendo un régimen legal claro y exhaustivo, esencialmente recogido en los artículos 22 , 23 y 24 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre , por la que se regula el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, la Administración demandada no da efectivo cumplimiento a las determinaciones contenidas en dicho régimen normativo y, por el contrario, viene a aplicar una metodología que priva de efectos al régimen legal aplicable.

La sentencia, en el Fundamento Jurídico Tercero simplifica hasta reducir el problema a la práctica inexistencia, como si todo fuera, exclusivamente, una cuestión de la interpretación aislada de un apartado de la norma, el número 5 del artículo 23, cuando, muy al contrario, ésta parte lo que denunciaba era la inaplicación de toda una metodología contenida en los artículos 22 a 24 y, especialmente, en los distintos apartados del artículo 23, que, sistemáticamente, abordaban la metodología para determinar la participación en el Fondo que nos ocupa.

Asimismo, afirma la recurrente, la sentencia incurre en falta de motivación cuando para desestimar la pretensión de que a tenor de los preceptos que se invocaban los Fondos de Competitividad y Cooperación, aunque ambos sean Fondos de Convergencia, son diferentes y no pueden ser "mezclados", como se hace en las resoluciones impugnadas.

Pues bien, el motivo así planteado debe ser desestimado.

Ante todo de recordarse que, según la jurisprudencia de esta Sala, la incongruencia omisiva de la sentencia se produce cuando la sentencia no resuelve alguna de las cuestiones controvertidas en el proceso (artículo 67.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción), siendo procedente recordar aquí la doctrina reiterada de esta Sala, de la que son muestra la sentencia de esta Sala y Sección Tercera de 23 de abril de 2015 (casación 2064/2012) y las demás sentencias que en ella se citan, que recogen, a su vez, la doctrina establecida en sentencia de esta Sección 3ª de 11 de octubre de 2004 (casación 4080/99). Esta sentencia mencionada en último lugar se expresa en los siguientes términos:

<< (...) desde la STS de 5 de noviembre de 1992 , esta Sala viene señalando determinados criterios para apreciar la congruencia o incongruencia de las sentencias, advirtiendo que en la demanda contencioso-administrativa se albergan pretensiones de índole varia, de anulación, de condena etc., que las pretensiones se fundamentan a través de concretos motivos de impugnación o cuestiones, y que las cuestiones o motivos de invalidez aducidos se hacen patentes al Tribunal mediante la indispensable argumentación jurídica. Argumentos, cuestiones y pretensiones son, por tanto, discernibles en el proceso administrativo, y la congruencia exige del Tribunal que éste no solamente se pronuncie sobre las pretensiones, sino que requiere un análisis de los diversos motivos de impugnación y de las correlativas excepciones u oposiciones que se han planteado ante el órgano jurisdiccional. No sucede así con los argumentos jurídicos, que no integran la pretensión ni constituyen en rigor cuestiones, sino el discurrir lógico-jurídico de las partes, que el Tribunal no viene imperativamente obligado a seguir en un iter paralelo a aquel discurso.

Asimismo, esta Sala tiene declarado que el principio de congruencia no requiere una correlación literal entre el desarrollo dialéctico de los escritos de las partes y la redacción de la sentencia. El requisito de la congruencia no supone que la sentencia tenga que dar una respuesta explícita y pormenorizada a todos y cada uno de los argumentos de las partes, siempre que exteriorice, tomando en consideración las pretensiones y alegaciones de aquéllas, los razonamientos jurídicos que, en el sentir del Tribunal, justifican el fallo (Cfr. SSTS de 20 de diciembre de 1996 y 11 de julio de 1997 , entre otras muchas). Basta con que la sentencia se pronuncie categóricamente sobre las pretensiones formuladas (sentencias del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1991 , 3 de julio de 1991 , 27 de septiembre de 1991 , 25 de junio de 1996 y 13 de octubre de 2000 , entre otras muchas). Y se han de ponderar, además, las circunstancias singulares para inferir si el silencio respecto de alguna pretensión ejercitada debe ser razonablemente interpretado como desestimación implícita o tácita de aquélla (sentencias del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 1993 y 5 de febrero de 1994)....>>.

Pues bien, trasladando la jurisprudencia que acabamos de reseñar al caso que nos ocupa, y poniendo en relación el desarrollo del motivo de casación con los apartados de la fundamentación de la sentencia que antes hemos reseñado, debe concluirse que la decisión de la Sala de instancia no incurre en incongruencia omisiva ni en la falta de motivación que se le reprocha.

En efecto, no hay duda de que la Sala de instancia da respuesta (desestimatoria) a la pretensión que formulaba la Administración autonómica demandante; y ello por las razones que se exponen en los fundamentos jurídicos que antes hemos reseñado, tanto en lo que se refiere a la interpretación de los preceptos de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre (fundamentos jurídicos cuarto y quinto de la sentencia) como en lo relativo a la interpretación del Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera (fundamento jurídico sexto).

No puede afirmarse entonces que la sentencia haya incurrido en incongruencia omisiva ni en falta de motivación, pues aunque al abordar las cuestiones suscitadas la Sala de instancia no haya dado respuesta pormenorizada a todas las alegaciones y argumentos de la recurrente, lo cierto es que queda suficiente explicada la interpretación que lleva a cabo la Sala sentenciadora y la ratio decidendi de la sentencia. Y aunque la recurrente sostiene que la Sala de instancia ha ofrecido una versión reduccionista o simplista de la argumentación esgrimida

por la Junta de Andalucía, lo cierto es que la sentencia aborda el núcleo de la controversia y da una respuesta razonada a la cuestión de fondo debatida.

En definitiva, no puede afirmarse que haya quedado sin examinar alguna cuestión controvertida, ni, desde luego, que haya quedado sin pronunciamiento alguna pretensión formulada en el curso del proceso.

Tercero.

En el segundo motivo de casación se alega la infracción de los artículos 22 , 23 y 24 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre , por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, en relación con el Acuerdo 6/2009 de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera para la Reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía; todo ello en conexión con el artículo 3 del Código Civil y el artículo 63 de la Ley 30/1992 .

Según hemos visto en el antecedente tercero, la Junta de Andalucía alega que aunque la sentencia recurrida señala que "no se discute que la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2011 reúna los requisitos para ser beneficiada del Fondo de Competitividad, por estar comprendida en el caso previsto en el apartado a) del artículo 23.4 de la Ley 22/2009 ", sin embargo la Sala de instancia entiende que no basta con reunir ese requisito para ser beneficiario y que a Andalucía no le corresponde percibir recursos por este concepto (del Fondo de Competitividad). Y la recurrente sostiene que para llegar a esa conclusión la sentencia incurre en la infracción de los preceptos antes citados, pues reconoce que Andalucía cumple la primera de las condiciones que establece el apartado 4 del artículo 23, la contenida en la letra a/, pero lleva a cabo una interpretación del precepto que viene a dejar sin aplicación lo que tal reconocimiento implica.

El motivo de casación no puede ser acogido.

El sistema de financiación autonómica establecido por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, crea una financiación adicional consistente en los fondos de convergencia autonómica, que son dos, el fondo de competitividad y el de cooperación (Título II de la Ley 22/2009, artículos 22 a 24). Como nota común a ambos - explica el Preámbulo de la Ley 22/2009, << (...) Se trata de Fondos creados con recursos adicionales del Estado y con los objetivos de aproximar las Comunidades Autónomas en términos de financiación por habitante ajustado y de favorecer el equilibrio económico territorial, contribuyendo a la igualdad y la equidad >>.

El Fondo de Competitividad viene regulado en el artículo 23, que le atribuye la finalidad de, mediante fondos adicionales del Estado, "... reforzar la equidad y la eficiencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir las diferencias en financiación homogénea per cápita entre Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que se incentiva la autonomía y la capacidad fiscal en todas y cada una de las Comunidades Autónomas y se desincentiva la competencia fiscal a la baja " (artículo 23.1 Ley 22/2009). Y en el párrafo siguiente el propio artículo 23.1 explica que " mediante este Fondo (de Competitividad) , se pretende garantizar que aquellas Comunidades Autónomas cuyos recursos por habitante ajustado proporcionados por el nuevo modelo previos a la aplicación de este Fondo sean inferiores a la media, teniendo en cuenta la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas, vean incrementados dichos recursos con arreglo a las reglas de funcionamiento de este Fondo " .

Por su parte, el artículo 24 de la Ley 22/2009 regula el Fondo de Cooperación, que se crea asimismo con recursos adicionales del Estado "(...) para complementar el Sistema de Financiación en la mejora del Estado de Bienestar y cumpliendo con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta " (artículo 24.1).

Se trata así de dos fondos que, aunque nominal y conceptualmente diferenciados, bien pueden considerarse complementarios; y no sólo porque ambos integran la categoría de "fondos de convergencia autonómica" (artículo 22 de la Ley 22/2009) sino porque, como seguidamente veremos, la regulación legal los interrelaciona, de manera que los recursos percibidos por una Comunidad Autónoma con cargo a uno de ellos se computa o incide a la hora de cuantificar la cantidad a percibir por el otro.

En el proceso de instancia la Junta de Andalucía argumentaba que la metodología aplicada por el Ministerio es incorrecta al tomar en consideración la participación de las comunidades autónomas en el Fondo de Cooperación a efectos del cumplimiento del objetivo del Fondo de Competitividad; y que al proceder de ese modo quedan desvirtuados los objetivos de los fondos de convergencia autonómica. Y por esa misma línea argumental discurre el motivo de casación, señalando la Junta de Andalucía que la Ley nunca mezcla los dos fondos de convergencia pues el Fondo de Cooperación y el Fondo de Competitividad atienden a objetivos diferentes.

Estas afirmaciones de la recurrente chocan, sin embargo, con la redacción de los preceptos legales que regulan la materia. Así, al referirse a la distribución o reparto del Fondo de Competitividad el artículo 23.5 de la Ley

22/2009 establece que << (...) Cuando el índice que resulta de dividir la financiación homogénea de la Comunidad Autónoma por habitante ajustado, una vez adicionada su participación en los Fondos de Convergencia autonómica , por la financiación homogénea por habitante ajustado media, alcance el índice de capacidad fiscal con el límite establecido en Ley, o la unidad en el supuesto de ser el índice de capacidad fiscal menor que 1, la Comunidad Autónoma habrá alcanzado el objetivo del Fondo de Competitividad, en ese año, no recibiendo más fondos por este concepto >>.

Y precisamente porque entre ambos fondos de convergencia autonómica -el de Competitividad y el de Cooperación- existe la interrelación que la Junta de Andalucía pretende negar, el artículo 24.4 de la Ley 22/2009 dispone que << (...) La participación de las Comunidades Autónomas beneficiarias en este Fondo de Cooperación se liquidará en el momento de liquidar el Fondo de Competitividad y la totalidad de los recursos del Sistema descritos la sección 3.ª del título I, con los datos de las variables existentes en ese momento>> .

En definitiva, no se cuestiona -y así lo destaca la sentencia recurrida- que en el ejercicio 2011 Andalucía estuviese comprendida en uno de los supuestos previstos en la norma para ser beneficiaria del Fondo de Competitividad, pues cumplía la condición señalada en el artículo 23.4.a) de la Ley 22/2009 (<<a) El índice que representa su financiación homogénea por habitante ajustado respecto a la financiación homogénea por habitante ajustado media, sea inferior a 1 >>). Pero el cumplimiento de esta condición -o de cualquier otra de las que se enumeran en los restantes apartados del artículo 23.4- no exime de la obligada observancia de los preceptos que regulan el reparto de los fondos de convergencia autonómica, incluido, claro es, el artículo 23.5 de la Ley 22/2009 que antes hemos transcrito. Y de la aplicación de este precepto es de donde resulta que Andalucía había alcanzado ya el objetivo del Fondo de Competitividad, por lo que no debía recibir más fondos por este concepto.

Cuarto.

Por último, en el motivo de casación tercero se alega la infracción del principio de transparencia así como de los artículos 2 , 40 , 156 y 157 de la Constitución ; 175.2.d/ y f/, 176.D.9 y 183.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y artículo 2, apartados b / y e/ de la de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas .

Según la Junta de Andalucía la sentencia recurrida incurre en la infracción de las normas citadas al llevar a cabo una interpretación de los preceptos de la Ley 22/2009 contraria al sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, dando con ello lugar a una merma de recursos, con incidencia directa en el nivel de prestación de los servicios públicos traspasados por el Estado y que son financiados a través del Sistema de Financiación de las CCAA regulado en el Título I de la Ley 22/2009 y, complementariamente, a través del Fondo de Competitividad, produciendo efectos negativos en la consecución de la igualdad entre CCAA en la financiación de sus necesidades, en la solidaridad interterritorial y en el equilibrio financiero, así como en el crecimiento en términos de renta y de riqueza y en el objetivo de transparencia.

Vemos así que el motivo de casación parte de la premisa de que la Sala de instancia ha interpretado de manera desacertada los preceptos de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, siendo precisamente la interpretación y aplicación incorrecta de sus normas la que habría acarreado la vulneración de los principios y preceptos que se citan infringidos en este motivo. Pues bien, faltando la premisa, por las razones que hemos expuesto en el apartado anterior, es claro que el motivo debe ser desestimado.

Quinto.

Por las razones expuestas en los apartados anteriores, procede que declaremos no haber lugar al recurso de casación; lo que comporta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , la imposición de las costas derivadas del recurso de casación a la parte recurrente. Ahora bien, como permite el apartado 3 del mismo artículo 139, atendiendo a la índole del asunto y a la actividad desplegada por la parte recurrida al oponerse al recurso de casación, procede limitar la cuantía de la condena en costas a la cifra de cuatro mil euros (4.000 €) por todos los conceptos.

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción .

FALLO

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY

y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido : No ha lugar al recurso de casación nº 1857/2015 interpuesto en representación de la JUNTA DE ANDALUCÍA contra la sentencia de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 30 de marzo de 2015 (recurso contencioso-administrativo 321/2014), con imposición de las costas del recurso de casación a la recurrente en los términos señalados en el fundamento jurídico cuarto.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.
Así se acuerda y firma.

Pedro Jose Yague Gil Eduardo Espin Templado Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat Eduardo Calvo Rojas Maria Isabel Perello Domenech Jose Maria del Riego Valledor

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, lo que certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.